



# EDIFICACIÓN EN SUELO URBANO CONSOLIDADO

## AJUSTES Y DESAJUSTES

Emilio Martín Herrera

Arquitecto Técnico y Licenciado en Derecho.

### 1.- LOS LÍMITES A LA POSIBILIDAD DE EDIFICAR. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO E “IUS EDIFICANDI”. EL “APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO”.

Todos sabemos que no podemos hacer uso de nuestra propiedad inmobiliaria como nos gustaría. La posibilidad de edificar o establecer usos en los solares o inmuebles de nuestra propiedad es, en general, limitada. Hay que ejercerla dentro de las previsiones y con las condiciones señaladas por la ordenación urbanística.

El derecho de usar y abusar de la propiedad no existe desde hace mucho tiempo en nuestro ordenamiento jurídico. La propiedad en general, y la urbanística en particular, está condicionada

por el interés de todos, tal y como señala la Constitución Española<sup>1</sup> y la propia legislación del suelo y urbanística<sup>2</sup>.

El derecho a edificar y a usar el suelo, el vuelo y el subsuelo, propiedad de un sujeto determinado (lo que la jurisprudencia y la doctrina ha denominado el “*ius edificandi*”<sup>3</sup>) está acotado por la legislación de régimen del suelo y urbanística, y, por remisión de la misma (a nivel de norma jurídica de carácter reglamentario<sup>4</sup>), por el planeamiento de ordenación territorial y urbanístico.

Es el Plan el que establece lo que se puede edificar o cómo se puede usar un predio o una parcela; el que establece los límites en la creación de superficie construida y usos; el que

concreta, en función de los requisitos legales, las obligaciones que debe cumplir la propiedad para poder hacer valer esos derechos.

El esquema, en principio, es simple. Cualquiera propietario puede edificar y usar su propiedad, dentro de las limitaciones establecidas por el planeamiento territorial y urbanístico, siempre que cumpla con las obligaciones establecidas por la Ley y concretadas en ese mismo planeamiento.

Es tan simple como que el propietario puede “aprovechar” su propiedad, dentro de unos límites y siempre que asuma sus deberes legales.

Límites y deberes son dos condiciones esenciales, justificados en el carácter de utilidad pública e interés social que detenta la propiedad inmobiliaria, por su incidencia en el beneficio o perjuicio de toda la sociedad.

Es evidente que la propiedad inmobiliaria condiciona el desarrollo urbano y sus características, o la protección frente a ese desarrollo, y esa condición afecta a todos los ciudadanos de forma irrefutable.

El uso del suelo (del vuelo y el subsuelo) y su posible edificación, dentro de los límites establecidos por el Plan, concreta un “aprovechamiento” para el titular del mismo. “Aprovechamiento” en el sentido de rendimiento. Rendimiento concebido como beneficio económico, una vez materializado el uso o los usos previstos.

Ese “aprovechamiento” de suelo puede ser de dos tipos:

a) Si la actividad permitida sobre un suelo determinado es exclusivamente rústica, ya que el planeamiento veta al mismo para un desarrollo urbano, el rendimiento o beneficio económico extraído por la utilización de los inmuebles tiene carácter rústico. Es decir, el “aprovechamiento” para el propietario o titular de derechos sobre el inmueble será el que se extrae se sembrar patatas o tomates, o el de desarrollar actividades permitidas para el suelo con estas características. Por ejemplo, el beneficio que permite la posibilidad de alojamientos rurales o actividades de restauración, autorizadas muchas veces en suelos vetados para el desarrollo urbano.

b) Sin embargo, si la actividad permitida está vinculada a la conservación de la ciudad existente o a su futuro desarrollo, el rendimiento o beneficio se relaciona con la posibilidad de materializar actividades propias de la ciudad (en contraposición con la actividad esencialmente rústica, esto es, agrícola, ganadera, cinegética, etc.). Por tanto, y para

ser gráficos, aquí el rendimiento económico no es el resultado de la actividad derivada de sembrar patatas o tomates, es el resultado de “sembrar” edificios con determinados usos, que implican un rendimiento económico para sus titulares.

Por tanto, la consecuencia real de utilizar la propiedad inmobiliaria dentro de los límites marcados por el Plan, una vez asumidas las obligaciones exigidas por la legislación y el propio planeamiento, es un “aprovechamiento” del que se detrae un rendimiento económico.

Esta es la síntesis y la clave emanada de la actividad urbanística limitada por la legislación y el planeamiento: los propietarios y titulares de la propiedad inmobiliaria pueden hacer uso de ella, dentro de unos límites y cumpliendo con una serie de deberes y obligaciones, hasta obtener un “aprovechamiento” (rústico-rural o urbanístico), que concreta el contenido económico de esa propiedad.

### 2.- ¿QUÉ ES EL “APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO”? CONCEPTOS QUE ABARCA.

Llegado a este punto, y centrándonos en la actividad dentro del marco “de lo urbano”, es decir en la ciudad existente y de sus previsiones de crecimiento (en técnica urbanística, lo que la legislación denomina como clases de “suelo urbano” o “suelo urbanizable”), conviene definir el concepto de “aprovechamiento urbanístico”. El artículo 59.1 de la LOUA es muy claro al respecto:

*“Se entiende por aprovechamiento urbanístico el parámetro que delimita el contenido económico del derecho de propiedad de un suelo concreto. Su determinación se produce mediante la aplicación de los valores de repercusión de dichos suelos a las edificabilidades correspondientes a cada uso asignado por el planeamiento, actualizados en el momento de su determinación”.*

Recalquemos algunas expresiones.

a) Este concepto es el que delimita el contenido económico de la propiedad.

b) Está determinado por el valor de repercusión del suelo<sup>5</sup>, es decir, el valor del mismo, una vez descontados los gastos de su edificación y de su promoción, teniendo en cuenta el valor en venta de una edificación determinada.

c) Todo ello, en función de los metros



Emilio Martín Herrera.

Arquitecto Técnico y Licenciado en Derecho.

Funcionario del Ayuntamiento de Granada con la plaza en propiedad de Técnico Superior en Catastro. En el Ayuntamiento de Granada ha desempeñado, entre otros, los puestos de Subdirector de Planeamiento-Gestión y Director General de Licencias. Miembro de diversos equipos redactores de planes urbanísticos. Coordinador de la adaptación del PGOU de Granada a la LOUA. Autor de varias publicaciones relacionadas con la actividad urbanística. Profesor del CEMCI, Master y cursos de Urbanismo de la Universidad de Granada, Colegios Profesionales, Revista de Derecho Urbanístico, etc..

- Artículo 33 de la Constitución Española:  
“ 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.  
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.  
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.
- A nivel Estatal, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR). A nivel Autonómico Andaluz, Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).
- Ver, por ejemplo: “La ordenación urbanística del derecho de propiedad”. GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO-ALFONSO.
- Ver, por ejemplo, “Los planes del ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica”. PÉREZ RUIZ y GALIANO MARITAN.



cuadrados que se pueden construir en él (la edificabilidad), y de los usos que permiten el planeamiento para esa edificación.

Esto es, ni más ni menos, el “aprovechamiento urbano”. Y todo suelo clasificado como “urbano” o “urbanizable” lo tiene con carácter general.

Todos, salvo los suelos de uso público o vinculados a servicios públicos existentes (el suelo de carácter demanial en terminología jurídica), que están fuera de la actividad económica y por lo tanto carecen de “aprovechamiento”.

Ahora bien, una cosa es el “aprovechamiento urbano” en sentido abstracto, y otra es el derecho a ese “aprovechamiento” que tiene cada titular de un bien inmueble, en función de la situación concreta del mismo dentro de la ordenación establecida por el Plan. De ahí los diferentes conceptos de “aprovechamiento urbanístico” señalados por la LOUA.

“Se entiende por *aprovechamiento objetivo* la superficie edificable permitida por el planeamiento general o los instrumentos que lo desarrollen sobre un terreno dado, medida en metros cuadrados de techo ponderados en función del valor de repercusión correspondiente al uso, tipología y edificabilidad atribuidos al mismo” (artículo 59.2 de la LOUA).

“Se entiende por *aprovechamiento subjetivo* la superficie edificable, medida en metros cuadrados de techo ponderados en función del valor de repercusión correspondiente, que expresa el contenido urbanístico lucrativo de un terreno, al que la persona propietaria tendrá derecho tras el cumplimiento de los deberes urbanísticos legalmente establecidos” (artículo 59.3. de la LOUA).

Es decir, una cosa es lo que se puede construir (edificabilidad y usos que se pueden materializar con esa edificabilidad), en un determinado suelo, y otra, bien distinta, es el derecho que el propietario o titular de un determinado inmueble tiene sobre esa posibilidad de construir.

Ese derecho subjetivo al “aprovechamiento”

5. Norma 9 del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (“Valoración del suelo”), apartado 2: “El valor de repercusión básico del suelo en cada polígono o, en su caso, calle, tramo de calle, zona o paraje, se obtendrá mediante el método residual. Para ello se deducirá del valor del producto inmobiliario el importe de la construcción existente, los costes de la producción y los beneficios de la promoción, de acuerdo con lo señalado en el capítulo III”.

que objetivamente se puede edificar, varía según la clase y categoría del suelo donde se asiente el inmueble. El derecho al “aprovechamiento urbanístico” (el derecho subjetivo al “aprovechamiento”), una vez cumplidas las obligaciones, concreta lo que la legislación urbanística define como “régimen urbanístico del suelo”, regulado en la LOUA, en el Capítulo II (“El régimen de la distintas clases de suelo”) del Título II (“Régimen urbanístico del suelo”), y específicamente entre los artículos 48 y 65 del Texto señalado.

Este régimen (insisto, abanico o haz de obligaciones y derechos), se concreta en la Ley para cada clase (“urbano”, “urbanizable” y “no urbanizable”); y para cada una de las categorías en las que cada clase se divide.

Aquí interesa resalta cuál es el “régimen urbanístico” del “suelo urbano consolidado”, señalando las obligaciones precisas de la propiedad, y cuál es el “aprovechamiento subjetivo” que le corresponde, una vez cumplidas dichas obligaciones.

3.- EL “RÉGIMEN URBANÍSTICO” EN SUELO “URBANO CONSOLIDADO”. DERECHO A EDIFICAR Y OBLIGACIONES URBANÍSTICAS.

La LOUA salda la regulación del “régimen urbanístico” del suelo “urbano consolidado” con el escueto artículo 56:

“Es de aplicación al suelo urbano consolidado el régimen previsto en el apartado 2 del artículo anterior, salvo en lo relativo a las obligaciones de cesión de suelo y aprovechamiento urbanístico”.

Dos cuestiones importantes previas:

- a) El régimen señalado en el artículo 55.2 de la LOUA, salvo en lo referente a la obligación de cesión de suelo y “aprovechamiento”. Es decir, el total de las obligaciones de cesión de suelo para dotaciones urbanísticas (equipamientos, zonas verdes, etc.), y del “aprovechamiento” de titularidad de la Administra-

ción recogidas en el artículo señalado, están vetadas para el suelo “urbano consolidado”.

- b) La prohibición de cesión de suelo no puede alcanzar a la obligación exigida para la edificación de las parcelas, derivada de la necesidad de su condición como solar (artículo 148.4 de la LOUA). Esto es, habrá que ceder el suelo necesario para que la parcela tenga acceso rodado, o para que se implanten los servicios exigidos, si es que no los tiene.

Salvada la no exigencia de cesiones de suelo para dotaciones y de “aprovechamiento”, ¿cuál es el régimen urbanístico previsto en el artículo 55.2 de la LOUA?. Veamos qué dice el artículo:

“El régimen del suelo urbano no consolidado no incluido en unidades de ejecución es el siguiente:

- A) Los terrenos están legalmente vinculados a la edificación y al destino previsto por la ordenación urbanística, así como, en su caso, afectados al cumplimiento por sus propietarios de los deberes pendientes de entre los enumerados en el artículo 51 de esta Ley, según las determinaciones del instrumento de planeamiento.  
A estos efectos, las cesiones de suelo son las mismas prescritas para el suelo urbanizable en el artículo anterior, si bien la de superficie de suelo ya urbanizada precisa para materializar el aprovechamiento lucrativo correspondiente a la participación del municipio será del diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto correspondiente, o, en caso de no estar incluidos los terrenos en ningún área de reparto, del aprovechamiento objetivo que tuvieran asignado; todo ello de acuerdo con los criterios establecidos por el Plan General de Ordenación Urbanística.

- B) Los propietarios tienen derecho al noventa por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto o, en otro caso, al noventa por ciento del aprovechamiento objetivo.



A los efectos de la materialización del aprovechamiento a que alude el párrafo anterior, podrá autorizarse la edificación aun cuando la parcela correspondiente no tenga todavía la condición de solar, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) La cesión del suelo correspondiente al aprovechamiento urbanístico imputable al municipio por razón de su participación en las plusvalías y la adquisición, en su caso, mediante transferencias de aprovechamiento, de los excedentes de aprovechamiento o sus equivalentes económicos.
- b) Asunción expresa y formal por el propietario de los compromisos de proceder a la realización simultánea de la urbanización y la edificación; de formalizar las cesiones aún pendientes; así como de no ocupar ni utilizar la edificación hasta la total terminación de las obras de urbanización, la materialización de las cesiones pendientes

y el efectivo funcionamiento de los servicios correspondientes.

El compromiso de urbanización comprende necesariamente, además de las obras que afecten a la vía o vías a que dé frente la parcela, las correspondientes a todas las demás infraestructuras, nuevas o complementarias a las existentes, necesarias para la prestación de los servicios preceptivos, hasta el punto de enlace con las redes que estén en funcionamiento, así como el refuerzo de estas redes, si fuera preciso para la correcta utilización de los servicios públicos.

El compromiso de no ocupación ni utilización incluye el de la consignación de tal condición, con idéntico contenido, en cuantos negocios jurídicos se celebren con terceros e impliquen el traslado a éstos de alguna facultad de uso, disfrute o disposición sobre la edificación o parte de ella.

c) Prestación de garantía en cuantía suficiente para cubrir el coste de ejecución de



las obras de urbanización comprometidas.  
C) Los terrenos obtenidos por el municipio en virtud de cesión obligatoria y gratuita por cualquier concepto están afectados a los destinos previstos por el planeamiento urbanístico”.

Si nos abstraemos de la obligación de ceder suelo para dotaciones (párrafo A), y de ceder “aprovechamiento” de titularidad Municipal (párrafo B y C), los deberes de los titulares en este suelo se circunscriben a la conversión de la parcela en solar, en el caso de obras simultáneas de edificación y urbanización, estableciendo las correspondientes garantías.

Esta acotación permite concretar el “aprovechamiento urbanístico subjetivo” de los titulares de esta clase/categoría de suelo. Ahora bien, ¿cuál es ese “aprovechamiento”?

La clave está en el contenido del párrafo segundo del apartado A del artículo 55.2.

Si este suelo no está incluido en área de reparto, la referencia para fijar el hipotético derecho del Ayuntamiento al “aprovechamiento urbanístico”, es el “aprovechamiento objetivo” que tuviera asignada la parcela “de acuerdo con los criterios establecidos por el Plan General de Ordenación Urbanística”.

Esto nos lleva a algunas conclusiones importantes:

- a) Sabemos que no está prevista la delimitación de áreas de reparto, y por tanto, la fijación de “aprovechamiento medio” como referencia del “aprovechamiento subjetivo” para “suelo urbano consolidado” (basta con leer el contenido del artículo 58, en relación con el 59.4 de al LOUA).
- b) Por tanto la referencia para fijar el “aprovechamiento” al que tiene derecho la propiedad y el Ayuntamiento, en suelo excluido de las áreas de reparto, es el “objetivo” establecido “con los criterios establecidos por el Plan General de Ordenación Urbanística”.
- c) Si en el “suelo urbano consolidado” no hay obligación de ceder el diez por ciento del “aprovechamiento objetivo” al Ayuntamiento (artículo 56 de la LOUA), está claro que el derecho al “aprovechamiento urbanístico” de un titular en esta clase/categoría de “urbano consolidado”, coincide con el cien por cien de “aprovechamiento objetivo” asignado a su propiedad por el Plan General.



#### 4.- EL “APROVECHAMIENTO OBJETIVO” FIJADO POR EL PLAN GENERAL COMO DERECHO AL “APROVECHAMIENTO SUBJETIVO” DE LA PROPIEDAD DEL SUELO.

Pero, ¿cuál es el “aprovechamiento urbanístico objetivo” asignado por el Plan General a cada parcela en “suelo urbano consolidado”?

Si volvemos a repasar el concepto de “aprovechamiento urbanístico” (recordemos el artículo 59.1), llegamos a la conclusión de que implica el rendimiento económico que detenta un suelo en función de la edificabilidad (los metros cuadrados construidos de edificación), y de los usos permitidos en el mismo por el Plan

General de Ordenación Urbanística (PGOU). Y para edificar este “aprovechamiento”, el titular de suelo “urbano consolidado” solo tiene que cumplir con la obligación de que su parcela sea solar, si es que no lo es.

La cuestión es señalar cómo se concreta el “aprovechamiento objetivo” a través del Plan General en suelo “urbano consolidado”.

El artículo 10.2.A.a de la LOUA, es concluyente al definir las determinaciones de la ordenación preceptivas del PGOU:

“En el suelo urbano consolidado, la ordenación urbanística detallada y el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos y dotaciones comunitarias, complementando la

ordenación estructural. Esta ordenación deberá determinar los usos pormenorizados y las ordenanzas de edificación para legitimar directamente la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo”.

Es decir, en esta clase/categoría de suelo el Plan General define la ordenación urbanística detallada, que implica usos pormenorizados y ordenanzas de edificación, para posibilitar directamente su edificación, sin necesidad de planeamiento de desarrollo (ni, por supuesto, de procesos de ejecución urbanística).

En un PGOU como el de Granada, estas condiciones se establecen a través de las “calificaciones en suelo urbano”, y las condiciones de uso y edificación vinculadas a las mismas. En este sentido es aclaratorio el contenido del artículo 7.8.1 de su Normativa:

“Las condiciones particulares de calificación, son aquéllas que regulan las condiciones a las que deben ajustarse los edificios en función de su localización, junto con las condiciones de regulación de usos y generales de la edificación establecidas en las normas urbanísticas del presente PGOU de Granada”.

Estas condiciones son, fundamentalmente (además de las que se refieren a ocupación, altura, situación de la edificación, etc.), las de edificabilidad computable los efectos de detentar “aprovechamiento urbanístico” (el Plan determina que hay usos que se construyen pero que no computan<sup>6</sup>), y unas condiciones de uso, que puede ser en cada caso “característico o dominante”<sup>7</sup>, “compatible o permitido”<sup>8</sup>, y “complementario”<sup>9</sup>. Esta combinación de edificabilidad computable y usos posibles (con todo el abanico abierto por la Normativa del Plan General), determina el “aprovechamiento objetivo” de cada parcela, y a la vez el “aprovechamiento subjetivo” de su propietario y, en consecuencia, el contenido económico de dicha propiedad.

Este derecho, en el caso de Granada se extiende al subsuelo, ya que se fija en cada calificación la posibilidad de edificar sótanos y los usos admisibles en los mismos. En este sentido el Plan General no considera el contenido del artículo 49.3 de la LOUA<sup>10</sup>, y permite, expresamente, construir el subsuelo, ampliando el “aprovechamiento subjetivo” de la propiedad.

#### 5.- LOS LÍMITES SOBREVENIDOS AL “APROVECHAMIENTO SUBJETIVO” COMO VINCULACIÓN SINGULAR DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

Concretando: el “aprovechamiento urbanístico subjetivo” en suelo “urbano consolidado”, coincide en Andalucía con el “aprovechamiento objetivo” fijado por el PGOU en cada caso.

¿Qué ocurre si como consecuencia de la aplicación de legislación sectorial (léase legislación de protección del patrimonio histórico como más sobresaliente), o de planificación urbanística de desarrollo (léase aquí también Planes Especiales de Protección en “suelo urbano”, por ejemplo), se limita este derecho?

El artículo 48.b TRLSRU, tiene la respuesta:

“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:  
[...]  
b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa”.

Es decir, si los propietarios de suelo clasificado como “urbano consolidado” no pueden materializar el “aprovechamiento objetivo” señalado por el PGOU, tendrán derecho a exigir una indemnización por lesión de sus derechos, al

constituir esta circunstancia una vinculación singular indemnizable<sup>11</sup>, salvo que sea posible una distribución equitativa de esta pérdida o restricción, en el marco de la ejecución y desarrollo urbanístico.

La Ley prevé estos mecanismos de distribución equitativa (equidistribución de cargas y beneficios) en suelo “urbano consolidado”, si bien, pueden ser complejos de entender para supuestos concretos.

#### 6.- SUPUESTOS PRÁCTICOS DE LIMITACIÓN O INCREMENTO SOBRE EL “APROVECHAMIENTO SUBJETIVO”.

Partiendo de que el derecho al “aprovechamiento urbanístico subjetivo” de la propiedad del suelo condice con el “aprovechamiento objetivo” establecido para la misma por el PGOU en “suelo urbano consolidado”; ¿en qué supuestos se producen desajustes entre el “aprovechamiento objetivo” y “subjetivo” en esta clase/categoría de suelo?

Veamos algunos ejemplos:

- a) Si el propio PGOU permite modificaciones del uso para una misma edificabilidad, que alteran el rendimiento económico de la parcela. Por ejemplo, el Plan General de Granada posibilita que usos, que en principio no consumen edificabilidad a los efectos de “aprovechamiento” (balcones abiertos que sólo consumen el cincuenta por ciento de su superficie a efectos de edificabilidad computable), puedan transformarse, pasando a consumir el cien por cien de esa edificabilidad. Otro ejemplo: cambios de uso de la parcela dentro de las previsiones del Plan que impliquen un mayor “aprovechamiento”, un mayor rendimiento económico, como ocurre con la previsión de implantar usos “compatibles o permitidos” más rentables (en caso contrario el titular renuncia a la indemnización por esa







Fotografía: Getty Images



## Edificación en suelo urbano consolidado URBANO

El PGOU de Granada regula, claramente, esta posibilidad en el artículo 8.3.1 de su Normativa [según la redacción dada por la adaptación del PGOU a la LOUA, aprobada por el Pleno Municipal el 26 de febrero del 2009, y publicada en el BOP de Granada número 93 de 19 de mayo del 2009]:

“1.-Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico reguladas en los artículos 62 y 63 de la LOUA, son un instrumento de gestión asistemática, en suelo urbano no incluido en unidades de ejecución, que permiten resolver los eventuales desajustes entre los aprovechamientos reales permitidos por el planeamiento y los aprovechamientos susceptibles de apropiación o patrimonializables por el titular de la Parcela peticionario de la Licencia de edificación.  
2.-Consisten en transmisiones de aprovechamiento tendentes a lograr la integración del aprovechamiento urbanístico real sobre una parcela con unidades de aprovechamiento pertenecientes al Ayuntamiento o procedentes de los excesos de aprovechamiento susceptible de apropiación privada sobre el aprovechamiento real permitido en otros suelos, ya pertenezcan éstos al mismo propietario o a otros particulares. [...]”. ■

restringiendo el “aprovechamiento subjetivo”, y en otros, permitiendo edificar un mayor “aprovechamiento”.

Si es posible distribuir este desajuste a través de mecanismos previstos legalmente, habrá que hacerlo; si no es posible, en el caso de una restricción obligatoria del “aprovechamiento subjetivo”, estaremos ante una vinculación singular indemnizable.

### 7.- LOS AJUSTES ENTRE EL “APROVECHAMIENTO SUBJETIVO” Y “OBJETIVO” EN “SUELO URBANO CONSOLIDADO”. SENTIDO DE LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO.

La LOUA dispone la posibilidad de estos ajustes de “aprovechamiento” en suelo “urbano consolidado” a través de la regulación de lo que, en la anterior legislación, se denominaban Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico<sup>13</sup>.

El artículo 62.1 de la LOUA, determina claramente:

“Si así lo previera el instrumento de planeamiento aplicable, los propietarios de una parcela o solar pueden transferir el aprovechamiento subjetivo que les corresponda y no puedan materializar en una u otro a otras parcelas o solares en situación inversa, es decir, que

tengan atribuido un aprovechamiento objetivo superior al que corresponda a sus propietarios. La transferencia determina la justa distribución del aprovechamiento objetivo entre los propietarios intervinientes y legitima su materialización por éstos”.

El artículo 63.2 de la LOUA, prevé la reserva de aprovechamiento en caso de que éste no pueda ser materializado:

“Cuando el aprovechamiento subjetivo que, en conjunto, corresponda a los propietarios afectados por una actuación urbanizadora sea inferior al aprovechamiento objetivo total de los terrenos comprendidos en la correspondiente unidad de ejecución, la Administración o la persona que asuma la diferencia podrá reservarse el aprovechamiento que corresponda a la misma”.

Por último, el artículo 64.1 de la LOUA señala cómo puede intervenir la Administración para facilitar estos ajustes:

“Con ocasión de la solicitud de licencia de edificación, los municipios podrán transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo atribuido a parcelas o solares urbanos que exceda del aprovechamiento subjetivo correspondiente a su propietario o propietarios”.

12. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA).  
13. Artículo 185 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

disminución de “aprovechamiento”, tal y como señala el artículo 4.2.8, apartado 2, de la Normativa del PGOU).

b) El propio Plan exige en algunas ordenaciones, condiciones de edificación que obligan a la materializaron de una edificabilidad computable, superior a la establecida por el mismo en calificaciones determinadas (ver, por ejemplo, en este sentido, las implicaciones del artículo 7.12.4, apartados 2 y 4, de la Normativa del PGOU, entre otros).

c) Y lo que es más importante y generalizado, el “aprovechamiento objetivo” fijado por el Plan General (insistimos, que es el “subjetivo” de la propiedad del suelo) no coincide con el establecido por el planeamiento de desarrollo. Esta circunstancia tiene especial relieve en Granada en los ámbitos del Conjunto Histórico, afectados por Planes Especiales de Protección (PEPRI), aprobados, no sólo en desarrollo de la legislación urbanística, sino en desarrollo simultáneo de la legislación de protección del patrimonio histórico<sup>12</sup>.

Este último supuesto es especialmente sangrante en casos de Planes Especiales de Protección redactados y aprobados con anterioridad a la aprobación del Plan General, como ocurre con el PEPRI Alhambra y con el PEPRI Albaicín.

Como bien señala el artículo 31 de LPHA, el planeamiento que afecte a los Conjuntos Históricos deben regular, entre otras cuestiones, “la catalogación exhaustiva de sus elementos unitarios, tanto inmuebles edificados como espacios libres interiores o exteriores u otras estructuras significativas, así como de sus componentes naturales”; “la identificación de los elementos discordantes con los valores del bien, y establecerá las medidas correctoras adecuadas”; “las determinaciones para el mantenimiento de los usos tradicionales y las actividades económicas compatibles”; “la normativa específica para la protección del Patrimonio Arqueológico en el ámbito territorial afectado, que incluya la zonificación y las cautelas arqueológicas correspondientes”; y de forma especial “la regulación de los parámetros tipológicos y formales de las nuevas edificaciones con respeto y en coherencia con los preexistentes”. Obligaciones, todas ellas, que pueden afectar, de forma sustantiva a las condiciones de “aprovechamiento objetivo” establecidas por el PGOU y, consiguientemente, a los derechos de los propietarios afectados.

El hecho de que algún planeamiento de protección sea anterior al Plan General, y no esté ajustado al mismo, provoca disfunciones importantes entre el “aprovechamiento subjetivo” del titular y el “objetivo” reconocido por el planeamiento de desarrollo. En ocasiones, esta disfunción implica un mayor “aprovechamiento objetivo” para la parcela y en otras, una restric-

ción de derechos que [de forma peligrosa para el Ayuntamiento], puede implicar una vinculación singular, con la exigencia de la correspondiente indemnización.

Esta previsión ya estaba contenida en el PEPRI Albaicín que abordaba los correspondiente ajustes, en relación con el planeamiento general vigente en su momento (Plan General de 1985), mediante el mecanismo de las transferencias de aprovechamiento (artículos III.6 de la Normativa del PEPRI Albaicín -“edificabilidad y transferencias de aprovechamiento”-).

En cualquier caso, no hay que perder de vista que, ante la actuación de edificación o materialización de usos en “suelo urbano consolidado”, se debe tener en cuenta, como punto de partida, el derecho al “aprovechamiento urbanístico” del titular del inmueble, que debe de extraerse de la condiciones de la calificación urbanística (usos y edificabilidades) en esta clase/categoría de suelo, determinada por el PGOU. Después hay que analizar las condiciones concretas de la operación (cambio de uso, por ejemplo), o del ámbito donde se actúa (determinaciones obligatorias del planeamiento de desarrollo que fijan un “aprovechamiento objetivo” diferente).

De este análisis se concluye que pueden existir desajustes entre el “aprovechamiento subjetivo” del titular (insisto, extraído del “aprovechamiento objetivo” fijado por el Plan General), y el “aprovechamiento objetivo” que realmente se pueda materializar. En un caso